

Área: Europa- ARI Nº 154/2005  
Fecha 21/12/2005



## Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: Europa se amplía, el presupuesto se reduce (I)

José Ignacio Torreblanca \*

**Tema:** Después de un primer fracaso en Junio, el Consejo Europeo ha conseguido cerrar el presupuesto de la Unión para el período 2007-2013

**Resumen:** El acuerdo logrado por el Consejo Europeo del sábado 17 de diciembre en torno al presupuesto de la Unión para el período 2007-2013 puede ser evaluado desde dos perspectivas: desde la necesidad, o desde la virtud. Tras el fiasco de los referendos constitucionales en Francia y en Holanda en mayo y junio y el fracaso del Consejo Europeo de junio a la hora de lograr un acuerdo presupuestario, el acuerdo era imprescindible. Por tanto, la mera existencia de un acuerdo es en sí la mejor noticia posible que necesitaba la Unión. Sin embargo, la alegría por el desbloqueo no debe ocultar que estamos ante un acuerdo especialmente cicatero con las necesidades de la Unión, y sobre todo con los nuevos miembros. Por tanto, aunque el acuerdo permita cerrar un frente de los múltiples que tiene abiertos la UE y, de esta manera, contribuir a desbloquear el proceso de ratificación de la Constitución Europea, esta negociación demuestra definitivamente que el método de negociación presupuestario está agotado desde el punto de vista de los intereses de la Unión en su conjunto. Es necesario, se argumenta en las conclusiones, aprovechar el tiempo disponible por delante para sentar las bases de un nuevo procedimiento presupuestario en el que los intereses de la Unión en su conjunto estén adecuadamente representados cuando se cierren las puertas del Consejo Europeo y comiencen las negociaciones

### Análisis:

#### *Acuerdo a la segunda*

El acuerdo logrado en la madrugada del pasado sábado en el Consejo Europeo pone fin a las negociaciones de las perspectivas financieras para el período 2007-2013 entre los Estados miembros. Resta ahora la (previsible) ratificación por parte del Parlamento Europeo, que sólo puede aprobar o rechazar el texto, no enmendarlo. La negociación ha cumplido con lo esperado en términos escénicos: amenazas previas de veto, lenguaje cuasi bélico, incertidumbre total hasta el último momento, profusión de negociaciones bilaterales en pasillos y despachos y, finalmente, acuerdo tardío y de madrugada. Como era también de esperar, a la satisfacción unánime de los líderes por lo logrado ha seguido el inevitable chaparrón de críticas en casa y las consabidas discusiones acerca de las verdaderas magnitudes de las concesiones y sacrificios acordados.

La madrugada del 17 de diciembre se incorporará con todo el mérito a la historia de la UE, en la que las negociaciones presupuestarias ocupan un lugar destacado. Ello prueba

---

\* Investigador Principal, Real Instituto Elcano

que las condiciones para un acuerdo presupuestario siguen siendo las mismas que en Berlín en 1999 o Edimburgo en 1992: todos ganan algo, todos pierden y, de acuerdo con las normas de etiqueta negociadora, nadie, salvo los más bisoños, se atribuye una victoria completa en público. El resultado de las dinámicas negociadoras, en clave exclusivamente nacional, es que se ha hablado más de lo que se jugaron los Estados miembros que de lo que se jugaba la Unión Europea en su conjunto. Merece la pena, por tanto, situar en primer lugar el acuerdo en términos europeos para a continuación evaluarlo en términos nacionales en un análisis específico y separado –tarea que se acomete en un análisis separado: *Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (y II)*–.

*Por sus presupuestos los conoceréis*

Aunque la ampliación a diez nuevos miembros se produjo en mayo de 2004, lo que obligó a acomodar las cantidades adicionales requeridas para financiar la ampliación en los presupuestos de 2004-2006, las perspectivas financieras para el período 2007-2013 son las primeras que diseña la Unión ampliada a veinticinco miembros. Para los que desconfían de la retórica y sostienen que toda entidad política sólo puede ser efectivamente conocida en sus intenciones y sus finalidades por sus presupuestos, la Unión ampliada a 25 con la que conviviremos hasta 2017 situará su nivel de gasto en 862.363 millones de euros.

Las dos grandes partidas del presupuesto europeo seguirán siendo, como es tradicional, las ayudas directas a los agricultores, que consumirán aproximadamente el 34.5% del presupuesto (293.105 millones de euros), y el gasto en políticas estructurales y de cohesión, que supondrá otro 35.2% (298.989 millones de euros). El resto del presupuesto se dedicará a apoyar al medio rural y pesquero (77.749 millones de euros); fomentar el crecimiento, el empleo y la innovación de acuerdo con la llamada Agenda de Lisboa (72.010 millones de euros); sostener la presencia de la UE en el mundo (50.300 millones de euros); así como a las políticas de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia (10.270 millones de euros). Por su parte, la tan denostada burocracia bruselese consumirá 50.300 millones de euros en siete años (apenas un 5.8% del presupuesto).

Estamos, por tanto, ante un presupuesto que continúa con la tendencia impuesta en 1992 con las reformas de la política agrícola y apuntalada definitivamente en 2002 con la decisión de reducir anualmente el gasto agrícola vía una estabilización nominal (véase el Análisis del Real Instituto Elcano, nº 132/2002, *Las claves de un acuerdo sorpresa*, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/132.asp>). Se reducen así de forma progresiva las intervenciones en el mercado agrícola vía precios y se refuerza el componente social de la Política Agrícola Común (PAC) vía el incremento de las ayudas directas a los agricultores (desligadas de la producción) y el aumento de los fondos dedicados al desarrollo rural.

Se trata, en definitiva, de un avance hacia un modelo de agricultura más compatible con la política de desarrollo de la UE, más acorde con los compromisos de la UE en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con su propia política medioambiental y menos onerosa para los consumidores europeos. A decir de muchos, el avance es demasiado lento. Sin embargo, frente a las frecuentes críticas que se hacen al presupuesto europeo por dedicar tan cuantiosos recursos a la agricultura (y tan pocos a, por ejemplo, la innovación), cabe recordar que por ser una política plenamente europeizada, el gasto agrícola europeo representa *todo* el gasto agrícola que se lleva a cabo en el territorio de la UE; es decir: los Estados miembros son libres para gastar el dinero que deseen en investigación y desarrollo vía sus presupuestos nacionales, pero no en agricultura, donde no existe la posibilidad de cofinanciar el gasto nacionalmente.

Al tiempo, el nuevo presupuesto refleja bien la importancia creciente de las políticas estructurales y de cohesión, especialmente tras la última ampliación de la Unión Europea, así como las nuevas prioridades de la Unión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), política exterior y de seguridad y libertad, seguridad y justicia. Con todo, si alguna crítica cabe hacer a la coherencia de la Presidencia británica ésta debe necesariamente centrarse en los fuertes recortes impuestos a la partida comunitaria dedicada a la mejora de la competitividad europea (Agenda de Lisboa), que ha pasado de los 121.687 millones de euros solicitados por la Comisión Europea a los 72.010 finalmente aprobados a propuesta de la Presidencia (lo que prueba que los Estados siguen prefiriendo el marco nacional para la inversión en I+D+i). Estamos ante una reducción sin duda importantísima que contrasta fuertemente con la retórica desplegada por el primer pinistro Blair tanto en su discurso ante el Parlamento Europeo en junio como en la Cumbre de *Hampton Court* en octubre, íntegramente dedicada a la mejora de la competitividad de la economía europea en el marco de la globalización económica. De igual manera, los recortes planteados por la Presidencia en torno a la política exterior de la UE son cuestionables en tanto en cuanto es previsible que las políticas de desarrollo y vecindad de la UE requerirían recursos adicionales hasta el año 2013.

#### *El tamaño de Europa*

Desde una perspectiva europea, lo más relevante del presupuesto es su cuantía global. La ampliación de 2004 ha sumado diez nuevos miembros, todos ellos con extraordinarias necesidades financieras en términos de políticas estructurales y de cohesión. Nos encontramos además en la antesala de una nueva ampliación a Rumanía y Bulgaria, lo que supondrá que en menos de un lustro la Unión Europea habrá incrementado su población en más de cien millones de personas, una inmensa mayoría de las cuales (prácticamente el 90% de los habitantes de los nuevos Estados miembros) vivirán en regiones con unos niveles de renta muy por debajo no sólo de la media comunitaria, sino también del 75% de renta que cualifica a una región para recibir fondos estructurales.

En la Unión ampliada, las diferencias de renta se habrán estirado de una manera espectacular: mientras que las diez regiones más ricas de la Unión tendrán una renta media del 189% de la media comunitaria (UE 25 = 100), las diez regiones más pobres tendrán una renta del 36%. Con millones de nuevos agricultores y miles de nuevos kilómetros de fronteras exteriores, la Unión habrá prácticamente duplicado sus miembros. Sin embargo, toda esta inmensa tarea se va a acometer con los mismos recursos financieros de los que disponía la Unión Europea en 1985, antes de que se admitiera a España y Portugal.

**Tabla 1. Un presupuesto menguante**

	Comisión Europea enero 2004	Parlamento Europeo junio 2004	Presidencia Luxemburgo junio 2005	Presidencia Británica diciembre 2005	Acuerdo final 17 dic. 2005
Crecimiento sostenible	457.995	446.930	381.604	368.910	380.129
Competitividad	121.687	110.600	72.010	72.010	72.010
Cohesión	336.308	336.330	309.594	296.900	308.119
Gestión recursos naturales	400.294	392.306	377.800	367.464	370.854
Ayudas directas	301.074	293.105	295.105	293.105	293.105
Ciudadanía	14.724	16.053	11.000	10.270	10.270
Seguridad, justicia	9.210	9.321	6.630	6.630	6.630
Ciudadanía	5.514	6.732	4.370	3.640	3.640
Europa en el mundo	62.770	63.983	50.010	50.010	50.010
Administración	57.670	54.765	50.300	49.300	50.300
Compensaciones	800	800	800	800	800
Total	994.253	974.837	871.514	846.754	862.363
Techo compromisos (% RNB)	1.24	1.18	1.06	1.03	1.045

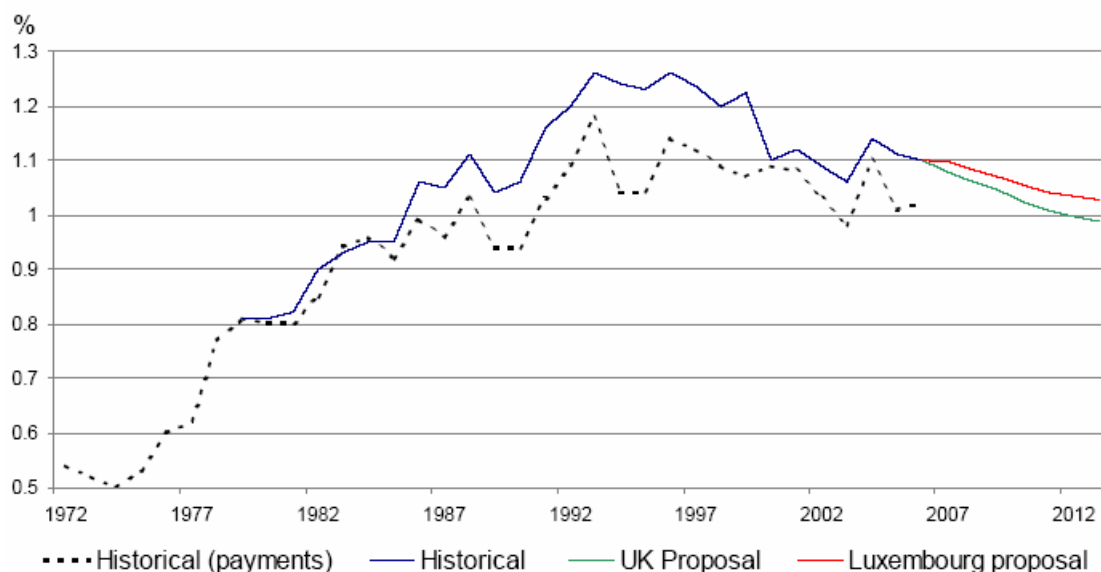
Fuente: Comisión Europea y Presidencia británica. Datos en créditos para compromisos.

Pese a disponer de un margen presupuestario del 1.27% de la RNB comunitaria, el presupuesto para el año 2005, recién aprobado por el Parlamento Europeo, sitúa el gasto proyectado de la Unión en un nivel del 1.01% de la RNB (en créditos de pago). En la práctica, dado que una parte del presupuesto no se acaba gastando por dificultades relativas a la planificación y a la ejecución, es previsible que el gasto presupuestario real para 2006 acabe situándose por debajo del 1% (como ya lo hizo, por otra parte, en 2004, cuando se situó en el 0,98%). Como medida de comparación sirva el dato de 1985, inmediatamente antes de la adhesión de España y Portugal, cuando el gasto comunitario se situó en el 0,92%.

Para el período 2007-2013, esta situación se consolida ya que el techo de compromisos se sitúa en 862.363 millones de euros (1,045%), mientras que la Comisión proponía un techo de 994.253 millones (1,24%). Se trata, en definitiva, de un *ahorro* de 131.890 millones de euros. Nos encontramos, en consecuencia, ante una singular paradoja pues la Unión a 25 miembros planea mantener un techo de gasto común similar al establecido para la Unión a diez miembros. Ello, además, constituye un evidente motivo de satisfacción entre los líderes europeos, como se hizo manifiesto en el gráfico distribuido el día 5 de diciembre por la Presidencia británica (y que se reproduce a continuación) para poner de relieve hasta qué punto la propuesta británica se caracterizaba por la austeridad.

**Gráfico 1. Más Europa con menos dinero.**

**Evolution of EC budget commitments as a % of EU GNI, 1979-2013**



Fuente: Propuesta de presupuesto, 5/XII/2005, Presidencia británica de la Unión.

### *El porqué de los recortes*

Este minimalismo presupuestario tiene dos fuentes, una más aceptable y otra más injustificable. La primera tiene que ver con la mala situación económica de algunos de los Estados que más contribuyen al presupuesto, especialmente Francia y Alemania. Con unas economías que han estado rozando la recesión durante los últimos años y sometidas a las constantes advertencias por parte de la Comisión en torno a la necesidad de mantener el déficit presupuestario por debajo del 3% para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es perfectamente comprensible que muchos Estados hayan querido ahorrar también en sus contribuciones al presupuesto europeo como vía para reducir sus desequilibrios presupuestarios nacionales. No obstante, las necesidades de disciplina financiera, aunque comprensibles, han llevado a adoptar un enfoque sobre el presupuesto europeo excesivamente centrado en las contribuciones, a costa incluso del

sacrificio de retornos presupuestarios que, en otras condiciones, no hubieran sido pasados por alto con tanta facilidad. Ello ha revelado el triunfo de la lógica típica de los ministros de Hacienda por la cual los presupuestos europeos reflejan sólo salidas de caja, nunca ingresos directos (ya que los beneficiarios son los agricultores, los trabajadores, las Universidades de su propio país etc.), lo que les hace contemplar con reticencia toda nueva contribución, independientemente de los beneficios que genere incluso en su propio país.

La segunda fuente de recortes tiene que ver con la generalización de la filosofía de “saldos netos”, que es completamente injustificable no sólo desde el punto de vista de la equidad sino también desde el punto de vista práctico. El discurso de saldos supone medir los costes y beneficios de la pertenencia a la Unión Europea de cada Estado miembro en función del tamaño y signo (negativo o positivo) de su saldo presupuestario con la Unión, como si todos los costes y beneficios de la pertenencia a la Unión fueran de carácter presupuestario. También supone ignorar a los ciudadanos europeos, que son los que en último extremo contribuyen con sus impuestos a sostener el presupuesto europeo y los que deberían beneficiarse de él.

Esta filosofía de saldos netos, que se ha ido extendiendo como una mancha de aceite desde que el Reino Unido consiguiera en 1984 el retorno de dos tercios de su contribución al presupuesto de la UE, ha resultado enormemente nociva para la Unión en su conjunto ya que ha contribuido a socavar la legitimidad del gasto europeo entre las opiniones públicas de los Estados más prósperos al dar por buena la increíble afirmación de que la pertenencia a la Unión supone un coste intolerable. Ocultando el hecho de que las contribuciones al presupuesto europeo son estrictamente equitativas (ya que se paga en función del tamaño de la economía), los llamados “contribuyentes netos” (Alemania, Reino Unido, Francia, Holanda, Austria y Suecia) vienen actuando coordinadamente desde diciembre de 2003 para rebajar el total del volumen de gasto de la UE e incluso, si fuera necesario, generalizar el mecanismo de devoluciones del que disfruta al Reino Unido al resto de Estados miembros (véase la “Carta de los Seis”, de 15 de diciembre de 2003, proponiendo un techo de gasto del 1% y la irritada respuesta del presidente de la Comisión, Romano Prodi, Comisión IP/03/1731).

#### *Las claves del desbloqueo*

Siguiendo esta filosofía, desde Alemania, país que soporta unas contribuciones muy voluminosas al presupuesto europeo, más que un acuerdo en torno al reparto de los fondos para el período 2007-2013, lo que se ha buscado es imponer primero un límite bajo de gastos para todo el período para, a continuación, mostrarse flexible en la asignación de los fondos. Sin embargo, como se comprobó en las negociaciones de los días 16-17 de diciembre, un techo de gastos tan bajo como el planteado por la Presidencia británica (1.03%) generaba un nivel de conflictos distributivos tan elevados que necesariamente impediría el acuerdo.

En ese sentido, es en la intervención a última hora de la canciller alemana, Angela Merkel, proponiendo elevar el techo de gasto hasta el 1,045% donde debe buscarse una de las claves del desbloqueo de la negociación ya que el nuevo techo puso sobre la mesa 13.060 millones de euros nuevos con los que jugar para fraguar acuerdos y consensos (recuérdese que el día 14, la Presidencia británica había elevado el techo presentado el día 5 a 849.303 millones de euros). Dado que en la UE se contribuye proporcionalmente al tamaño de la economía de cada país, Alemania deberá soportar un esfuerzo presupuestario adicional de aproximadamente un quinto de esa cantidad, por lo que el mérito de Merkel es indudable y refleja tanto una gran capacidad de liderazgo como una gran seguridad en casa para hacer frente a las previsibles críticas. Se pone así de manifiesto cuánta verdad hay detrás de la afirmación “Europa es cuando todo el mundo se pone de acuerdo y Alemania paga”.

La otra gran clave del desbloqueo de las perspectivas debe buscarse en el Reino Unido ya que ha sido Tony Blair quien en último extremo ha dado su brazo a torcer y ha aceptado que el Reino Unido contribuya solidariamente a financiar los costes de la ampliación. Blair ha renunciado a exigir una revisión radical de la PAC y se ha conformado con eximir al Reino Unido del gasto agrícola que la Unión lleve a cabo en los nuevos miembros pero no, como no podía ser de otra manera, del enorme esfuerzo de cohesión que la UE llevará a cabo durante los próximos años en los nuevos miembros. Ello le está granjeando enormes críticas en el Reino Unido, lo que demuestra, al igual que en el caso de Merkel, que el liderazgo no consiste en imponer a los demás sacrificios, sino en asumirlos uno mismo (en este caso, una cantidad similar a la que finalmente tendrá que asumir Merkel, unos 2.500 millones de euros adicionales en la contribución de Alemania). Finalmente, el cheque británico seguirá existiendo, aunque su cuantía no crecerá automáticamente en función de lo que lo haga el gasto en la UE. Así, aunque el Reino Unido seguirá obteniendo un reembolso de dos tercios de su contribución neta al presupuesto comunitario, no se contabilizarán a la hora de su cálculo los gastos de cohesión que la Unión llevará a cabo en el territorio de los nuevos miembros.

Junto a Merkel y Blair destaca la labor de Chirac, que ha sabido mantenerse en un segundo plano, evitando la confrontación abierta con Blair pero negándose en redondo a las varias formulaciones propuestas por los británicos que implicara un compromiso de llevar a cabo nuevas reducciones del gasto agrícola durante el período de vigencia de las presentes perspectivas financieras. Francia, como siempre, se encuentra en una situación envidiable en términos de la construcción europea: nada es posible sin ella, nada es posible contra ella y, como resultado, la política agrícola comunitaria, que beneficia sobre todo a Francia, pero también a España, se mantiene estable.

**Conclusión:** Europa es el único foro negociador donde un mal acuerdo es siempre preferible a un no acuerdo. Esto se debe a que la Unión constituye un sistema de negociación permanente en el que todos los temas están vinculados entre sí. Existe, por tanto, lo que en términos de negociación se llama “una sombra del futuro” que permite relativizar el valor de los acuerdos y desacuerdos presentes en función de la previsión de acuerdos y desacuerdos futuros.

Con todo, el problema mayor al que se enfrenta Europa no es el de la dificultad de llegar a acuerdos. Como se ha puesto de manifiesto, el acuerdo es posible porque siempre hay ámbitos en los que las cesiones de unos se pueden entrecruzar con las de otros. Así, el acuerdo ha sido posible porque Alemania ha accedido a pagar un poco más, el Reino Unido a recibir un poco menos y Francia no se ha cerrado a una nueva revisión del gasto agrícola en el futuro.

En consecuencia, el auténtico problema no es el acomodo de los intereses nacionales, sino el acomodo de los intereses europeos. Es fácil prever qué es lo que ocurriría si en España los presupuestos generales del Estado fueran elaborados por las Comunidades Autónomas en el marco de la Conferencia de Presidentes Autonómicos bajo el criterio de unanimidad. Las negociaciones se centrarían en las balanzas fiscales de cada Comunidad Autónoma, no en las necesidades reales de los ciudadanos ni en los intereses colectivos. Así, el presupuesto del Estado reflejaría el poder relativo y habilidad negociadora de cada Comunidad Autónoma, pero la coherencia del diseño presupuestario así como la integridad de los fines que se persiguen inevitablemente sufrirían.

Algo similar ocurre en la Unión Europea: la Comisión y el Parlamento pueden proponer lo que consideren un nivel de gasto idóneo para la Unión, pero son los Estados miembros

los que finalmente deciden. Estamos, pues, ante un círculo vicioso porque como los primeros no recaudan directamente sus propias contribuciones, no son realmente responsables ante los ciudadanos de las políticas que proponen. Al mismo tiempo, como los Estados miembros son responsables ante sus opiniones públicas nacionales, sus preferencias negociadores están desequilibradas en detrimento de los intereses de la Unión en su conjunto.

En 1765, las colonias americanas se resistieron a aprobar la Ley que fijaba los impuestos sobre el correo (*Stamp Act Congress*) con el argumento de que carecían de capacidad de elegir y, en consecuencia, de controlar a los representantes que aprobaban los impuestos que los ciudadanos americanos debían pagar. Desde entonces, el argumento “*no taxation without representation*” se ha convertido en un elemento básico de la democracia. Los problemas de la Unión Europea tienen un perfil similar: mientras la Unión no recaude sus propios impuestos, la responsabilidad de su gestión permanecerá primordialmente en el nivel nacional, lo que inevitablemente siempre imprimirá una perspectiva nacional a los presupuestos europeos.

*José Ignacio Torreblanca*  
*Investigador Principal, Real Instituto Elcano*